

***Participation In Job Loss Security Program As Unemployment  
Benefit For Non-Wage Recipient Participant***  
**Kepesertaan Program Jaminan Kehilangan Pekerjaan Sebagai  
Tunjangan Pengangguran Pada Peserta  
Bukan Penerima Upah**

**Agusmidah**

*Faculty of Law, Universitas Sumatera Utara*  
agusmidah@usu.ac.id

**Vatar Reynaldo**

*Faculty of Law, Universitas Sumatera Utara*  
vatarreynaldo@students.usu.ac.id

***Abstract***

*The establishment of a Job Loss Security Program in The Stipulation of a Government Regulation instead of Law Number 2 Year 2022 concerning Job Creation protects workers who have experienced the severance of employment relationship. This form of protection, by International Labor Organization Convention 102 and Convention 168, is known as Unemployment Benefits. The Unemployment Benefit Scheme in Indonesia is implemented through the Job Loss Security Program. In its regulation under Article 45A of Law Number 50 Year 2004 concerning the National Social Security System in conjunction with the Job Creation Law, the Job Loss Security Program only provides benefit protection to workers who experience severance of employment, in other words, to workers with employment relationships who are Wage Recipients Participants in the BPJS membership. The protection of the Job Loss Security Program to non-wage recipient participants in BPJS membership, consisting of workers outside of employment relationships, is still not covered due to the limitation of beneficiary rules only to workers who experience severance of employment relationships. The research method used is a normative juridical method with a descriptive nature. This study shows that the existing regulations only provide partial protection. Countries such as Denmark, Spain, Serbia, the People's Republic of China, and others have previously implemented mandatory or voluntary Unemployment Benefit schemes for non-employment relationship workers. In this study, these countries serve as a comparison for the Unemployment Benefit system between developed and developing countries that have implemented it beforehand. The Unemployment Benefit system previously applied to non-employment relationship workers in other countries is an opportunity for Indonesia to implement it as well. The*



*urgency of Unemployment Benefits Social Security protection through the Unemployment Benefits Program is important as a form of state protection holistically.*

**Keywords :** *Social Security, Job Loss Security, Unemployment Benefit.*

### **Abstrak**

Lahirnya Program Jaminan Kehilangan Pekerjaan pada Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja memberikan perlindungan kepada pekerja/buruh yang mengalami pemutusan hubungan kerja. Bentuk perlindungan ini dalam Konvensi 102 dan Konvensi 168 *International Labor Organization* yakni Tunjangan Pengangguran. Skema Tunjangan Pengangguran di Indonesia dilaksanakan melalui Program Jaminan Kehilangan Pekerjaan. Dalam pengaturannya Pasal 45A Undang-Undang 40 tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional juncto *UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA*, Program Jaminan Kehilangan Pekerjaan hanya memberikan perlindungan manfaat kepada pekerja yang mengalami pemutusan hubungan kerja, dengan kata lain, kepada pekerja dengan hubungan kerja yang menjadi peserta Peserta Penerima Upah dalam kepesertaan BPJS. Perlindungan Tunjangan Pengangguran kepada Peserta BPJS Ketenagakerjaan Bukan Penerima Upah yang terdiri dari pekerja diluar hubungan kerja masih belum tercakup karena pembatasan aturan penerima manfaat hanya kepada pekerja yang mengalami pemutusan hubungan kerja. Metode penelitian ini adalah metode yuridis normatif yang bersifat deskriptif. Penelitian ini menunjukkan pengaturan yang ada dalam peraturan *a quo* hanya memberikan perlindungan secara parsial. Negara-negara lain seperti Spanyol, Serbia, dan Republik Rakyat Tiongkok, dan lainnya yang telah dahulu melaksanakan skema Tunjangan Pengangguran secara wajib maupun sukarela kepada pekerja-pekerja diluar hubungan kerja. Dalam penelitian ini, negara-negara tersebut menjadi perbandingan sistem Tunjangan Pengangguran antara negara maju dan berkembang yang sudah menerapkannya terlebih dahulu. Sistem Tunjangan Pengangguran yang telah diterapkan terlebih dahulu untuk pekerja di luar hubungan kerja di negara lain merupakan sebuah peluang bagi Indonesia untuk menerapkannya juga. Urgensi perlindungan Jaminan Sosial Tunjangan Pengangguran melalui Program Jaminan Kehilangan Pekerjaan menjadi penting sebagai bentuk perlindungan negara secara menyeluruh.

**Kata Kunci :** **Jaminan Sosial, Jaminan Kehilangan Pekerjaan, Tunjangan Pengangguran.**

### **A. Pendahuluan**

Berbagai alasan pekerja/buruh terkena Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) oleh karena keputusan perusahaan. Tentu saja PHK dilakukan atas dasar alasan-alasan tertentu yang tentu terpaksa diterima oleh pekerja/buruh. Hal ini diperparah dengan merebaknya Pandemi *Covid-19* yang menaikkan angka pengangguran dengan

signifikan.<sup>1</sup> Berbagai program Jaminan Sosial dilaksanakan oleh Negara Indonesia untuk memberantas pengangguran dan mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia untuk mewujudkan kesejahteraan yang berkeadilan sosial. Salah satunya Pemerintah berupaya program Jaminan Sosial untuk menjamin pekerjaan warga negaranya dengan Program Jaminan Kehilangan Pekerjaan (Program JKP) yang dihasilkan dengan adanya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja sebagaimana telah berlaku saat ini melalui Undang Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (*UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA* ). Program JKP dilaksanakan dengan adanya Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Kehilangan Pekerjaan (Peraturan Pemerintah JKP) yang masih berlaku melalui Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (Perppu Cipta Kerja).

Dalam pengaturannya, pekerja diluar hubungan kerja seperti petani, nelayan, dokter, dan pekerja informal lainnya yang dalam kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan yaitu Peserta Bukan Penerima Upah (PBPU) masih belum terlindungi Program JKP. Pasal 46A Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 *juncto* *UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA* , kepesertaan Program JKP terbatas pada pekerja/buruh yang mengalami PHK berhak mendapatkan manfaat Program JKP. Hal ini mengkategorikan bahwa yang menjadi peserta Program JKP hanya mencakup pekerja dengan hubungan kerja atau dalam nomenklatur kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan yakni Peserta Penerima Upah (PPU). Tercakupnya program JKP hanya kepada PPU, menimbulkan kosongnya perlindungan kepada PBPU.

Masih adanya potensi perluasan cakupan kepesertaan Program JKP tidak hanya PPU namun juga PBPU dalam upaya negara melindungi warga negaranya melalui Jaminan Sosial. Jika dilihat dari komposisi besarnya pekerja Indonesia usia 15 (lima belas) tahun ke atas per Agustus 2019, jumlah pekerja informal di Indonesia sebesar 126,51 juta jiwa dengan tingkat partisipasi kepesertaan hanya sebesar 3.081.787

---

<sup>1</sup> Andrea Seberini, "COVID-19 and the World of Work: Impact and Policy Responses," *Studia Ecologiae et Bioethicae*, vol. 18, 2020, <https://doi.org/10.21697/seb.2020.18.4.04>.

jiwa.<sup>2</sup> Angka ini merupakan potensi banyaknya pekerja di Indonesia yang berasal dari kelas non formal yang saat ini belum dapat terlindungi khususnya dari Program JKP.

Program JKP merupakan instrumen dari salah satu cabang Jaminan Sosial dalam Konvensi 102 *International Labour Organization* (ILO) mengenai (Standar Minimal) Jaminan Sosial (Konvensi 102 ILO) yakni Tunjangan Pengangguran/*Unemployment Benefit*. Konvensi 102 ILO adalah konvensi mengenai standar minimal Jaminan Sosial yang harus diterapkan negara-negara anggota. Selain itu Tunjangan Pengangguran diatur lebih rinci dalam Konvensi 168 *International Labour Organization* mengenai Promosi Kesempatan Kerja dan Perlindungan terhadap Pengangguran (Konvensi 168 ILO) yang mengatur perlindungan yang sama, namun dengan standar lebih tinggi. Program JKP merupakan program Jaminan Sosial bentuk skema Tunjangan Pengangguran yang diberikan kepada pekerja/buruh yang mengalami PHK berupa manfaat uang tunai, akses informasi pasar kerja, dan pelatihan kerja.

Sebelum adanya Program JKP, seseorang yang terkena PHK dan kehilangan pekerjaan belum memiliki sebuah program perlindungan saat menganggur yang berakibat banyak pekerja/buruh tidak bisa bertahan dalam kondisi menganggur. Tindakan ini untuk memperluas kesempatan kerja formal dalam memberikan manfaat Program JKP untuk kesejahteraan pekerja/buruh dalam kondisi ekonomi yang buruk.<sup>3</sup> Sebagai bentuk pemenuhan standar ILO dalam perlindungan bentuk Tunjangan Pengangguran, Program JKP dibentuk. Program ini baru ada di Indonesia tahun 2020 sementara negara-negara di dunia sudah terlebih dahulu sadar akan kebutuhan Tunjangan Pengangguran. Oleh karena keterbatasan pengaturan di Indonesia, perlindungan Tunjangan Pengangguran melalui Program JKP tidak bisa diberikan kepada pekerja non formal yang terkategori PBPU. Negara lain yang telah berhasil menerapkan skema Tunjangan Pengangguran terlebih dahulu menjadi refleksi bagi Indonesia untuk mengimplementasikannya. Hal ini perlu dilihat dari perbandingan skema Tunjangan Pengangguran di negara-negara lain yang memungkinkan untuk diterapkan juga dalam Program JKP.

---

<sup>2</sup> Data BPJS tahun 2019 dalam BPJS Ketenagakerjaan, Laporan Tahunan Terintegrasi 2019, (Jakarta: BPJS Ketenagakerjaan, 2020), hlm. 45

<sup>3</sup> ILO, "Profil Pekerjaan Yang Layak : Indonesia," 2011.

Dalam tulisan ini, akan dibahas tentang skema Tunjangan Pengangguran melalui Program JKP di Indonesia, bagaimana ILO melalui instrumen konvensi memberikan standar perlindungan Tunjangan Pengangguran, dan meninjau sistem negara lain yang telah melindungi pekerja diluar hubungan kerja melalui skema Tunjangan Pengangguran. Kemudian, akan ditemukan manfaat sistem pilihan bagi Indonesia untuk mengeksplorasi potensi perlindungan yang lebih luas melalui skema Tunjangan Pengangguran bagi peserta diluar hubungan kerja, sebagai bagian dari penyesuaian terhadap perubahan peraturan mengenai program JKP nantinya.

## **B. Metode Penelitian**

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yakni metodologi perbandingan kualitatif dengan jenis normatif. Penelitian ini mencoba menganalisis kekosongan perlindungan dalam tataran peraturan perundang-undangan pada Program JKP dengan melihat standar dalam Konvensi 102 dan Konvensi 168 ILO. Penulis juga membandingkan skema Tunjangan Pengangguran di Indonesia melalui Program JKP dengan perbandingan skema di negara lain melalui peraturan, buku-buku, dan sumber lain dari negara tersebut. Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini yakni sumber data sekunder yang terdiri atas bahan hukum primer (peraturan perundang-undangan), bahan hukum sekunder (hasil-hasil penelitian, pendapat pakar hukum, buku, artikel, dan lain lain berbentuk media cetak maupun elektronik), dan bahan hukum tersier (kamus umum, kamus hukum, ensiklopedia, dan sebagainya).<sup>4</sup>

## **C. Kepesertaan Program Jaminan Kehilangan Pekerjaan**

Semenjak diundangkannya Undang-Undang Cipta Kerja yang kemudian dicabut dan diatur kembali dalam diatur dalam Perppu Cipta Kerja, perubahan substansi undang-undang yang berkaitan juga terpengaruh termasuk undang-undang yang terkait dengan Jaminan Sosial. Pemberlakuan Undang-Undang Cipta Kerja *juncto* Perppu Cipta Kerja merubah eksistensi Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 Tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (Undang-Undang SJSN) sebagai landasan hukum sistem Jaminan Sosial dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 Tentang

---

<sup>4</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI Press, 2019).

BPJS (Undang-Undang BPJS) sebagai landasan hukum penyelenggara Jaminan Sosial. Akibat perubahan dalam Undang-Undang SJSN, ditambahkan sebuah program baru yakni Program JKP yang diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang SJSN *juncto* Pasal 82 Undang-Undang Cipta Kerja yang dikelola oleh BPJS Ketenagakerjaan. Program ini diberikan kepada pekerja yang mengalami PHK sebagai hak atas manfaat program. Penambahan Program JKP pada Pasal 18 Undang-Undang SJSN *juncto* Pasal 82 Perppu Cipta Kerja dan Pasal 6 ayat (2) *juncto* Pasal 83 Perppu Cipta Kerja, program baru dalam SJSN bertambah menjadi 6 (enam) program yakni Jaminan Kesehatan, Jaminan Kecelakaan Kerja, Jaminan Hari Tua, Jaminan Pensiun, Jaminan Kematian dan Jaminan Kehilangan Pekerjaan.

Dilihat dari segi manfaat, program JKP tidak hanya memberikan manfaat uang tunai, namun juga akses informasi kerja dan pelatihan kerja. Pemberian manfaat dilaksanakan oleh dua lembaga yakni BPJS Ketenagakerjaan (manfaat uang tunai) dan Kementerian Ketenagakerjaan (manfaat akses informasi pasar kerja dan pelatihan kerja). Uang tunai akan diberikan kepada pekerja dengan masa iur jangka waktu 12 (dua belas) bulan dalam 24 (dua puluh empat) bulan dan telah membayar iuran paling sedikit 6 (enam) bulan berturut-turut sebelum terjadinya pengakhiran hubungan kerja atau PHK. Pemberian manfaat mengacu dengan besaran 45% (empat puluh lima persen) untuk tiga bulan pertama, dan 25% (dua puluh lima persen) untuk tiga bulan berikutnya yang diatur dalam Pasal 27 Peraturan Pemerintah JKP.

Pada pengaturan dalam Pasal 46A Undang-Undang SJSN diatur bahwa "Pekerja/buruh yang mengalami pemutusan hubungan kerja berhak mendapatkan jaminan kehilangan pekerjaan." PHK hanya dapat muncul dikarenakan berakhirnya hubungan kerja.<sup>5</sup> Pekerja artinya memiliki hubungan kerja yang yang didefinisikan hubungan antara pengusaha dengan pekerja/buruh berdasarkan perjanjian kerja, yang mempunyai unsur pekerjaan, upah, dan perintah. Hubungan antar pekerja/buruh dengan pemberi kerja didasarkan atas perjanjian kerja.<sup>6</sup> Di Indonesia hanya dikenal 2 (dua) jenis perjanjian kerja yakni Perjanjian Kerja Waktu Tertentu (PKWT) dan Perjanjian Kerja Waktu Tidak Tentu (PKWTT). Jika dikembalikan pada pengaturan Pasal 46A Undang-Undang SJSN, hanya pekerja/buruh PKWTT dan PKWT

---

<sup>5</sup> Pasal 1 angka 15 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan

<sup>6</sup> Pasal 50 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan

yang mendapatkan manfaat Program JKP jika mengalami PHK. Kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan yang diikuti hanya Peserta Penerima Upah (PPU) sedangkan pekerja di luar hubungan kerja seperti pekerja informal dan pekerja mandiri yang termasuk PBPJ tidak dapat mendapatkan manfaat Program JKP.

Mandat Pasal 46A Undang-Undang SJSN yang mensyaratkan pekerja/buruh dengan hubungan kerja yang terkena PHK mengakibatkan PBPJ tidak mendapatkan manfaat JKP. Hal ini menyebabkan kekosongan perlindungan dan perlindungan secara parsial sementara itu kepesertaan PBPJ sendiri juma membayar iuran peserta pada program Jaminan Kesehatan, Jaminan Kecelakaan Kerja, dan Jaminan Hati Tua yang sama seperti PPU akan tetapi kendala pengaturan pada tataran undang-undang yang mengamanatkan belum memberikan jaminan perlindungan yang adil dan universal bagi seluruh pekerja di Indonesia. Pembatasan kepesertaan dalam Program JKP menyebabkan program JKP tidak berlaku bagi Warga Negara Asing (WNA) dan juga tidak berlaku kepada Prajurit TNI, Anggota POLRI, dan Pegawai ASN di lingkungan Kementerian Pertahanan dan Kepolisian Negara Republik Indonesia.<sup>7</sup>

### **1. Tunjangan Pengangguran dan Pengaturan Negara Lain**

Implementasi Tunjangan Pengangguran dalam sebuah program di beberapa negara dilaksanakan dengan nama Asuransi Pengangguran/*Unemployment Insurance* atau Asuransi Ketenagakerjaan/*Employment Insurance* (AP/AK). Perbedaan istilah skema AP/AK di berbagai negara mencirikan bentuk perlindungan kepada pengangguran berbeda-beda sesuai kebijakan pasar kerja dan program.<sup>8</sup> Dampak Tunjangan Pengangguran cukup besar kepada negara-negara yang menerapkannya. Dengan adanya bantuan sebagian pendapatan, tunjangan ini membantu siklus negatif peningkatan pengangguran yang mengarah kepada penurunan konsumsi, yang lebih lanjut pengurangan dalam kegiatan ekonomi.<sup>9</sup> Program untuk Tunjangan Pengangguran juga muncul di beberapa negara akibat krisis sebagaimana Amerika Serikat meluncurkan AP/AK pada 1935

---

<sup>7</sup> Abdul Khakim, Ahmad Ansyori, and Agusmidah, *Seluk Beluk Jaminan Sosial Di Indonesia: Pasca Berlakunya UU Cipta Kerja* (Medan: USU Press, 2021).

<sup>8</sup> John Carter, Michel Bedard, and Celine Peyron Bista, *Comparative Review of Unemployment and Employment Insurance Experiences in Asia and Worldwide*, 2013.

<sup>9</sup> Wayne Vroman and Jacob M. Benus, "The Role of Unemployment Insurance As an Automatic Stabilizer During a Recession," *IMPAQ International*, no. July (2010), [https://wdr.doleta.gov/research/fulltext\\_documents/etaop2010-10.pdf](https://wdr.doleta.gov/research/fulltext_documents/etaop2010-10.pdf).

akibat krisis tahun 1930, Republik Korea Selatan meluncurkan AP/AK pada 1998 akibat krisis finansial Asia tahun 1997, dan negara-negara lain di Asia.<sup>10</sup>

Tunjangan Pengangguran bercirikan atas dasar kontribusi dan skemanya menjamin penggantian minimum pendapatan secara parsial dan sementara dalam suatu periode. Hal ini ditujukan untuk membantu pekerja ketika mengalami pengurangan atau kehilangan pendapatan ketika menganggur.<sup>11</sup> Walaupun karakteristik sama dengan pesangon (*severance benefit*) yang memberikan penggantian pendapatan saat tidak bekerja atau tidak bekerja lagi, Tunjangan Pengangguran memberikan manfaat yang lebih yakni mewajibkan kepada pekerja/buruh yang menganggur untuk secara aktif mencari pekerjaan kembali. Hal ini tentu berbeda dengan program pesangon (*severance benefit*) yang memberikan uang secara lumpsom (sekaligus). Kewajiban pekerja/buruh untuk bekerja kembali disokong oleh bantuan ketenagakerjaan berupa konseling pekerjaan untuk pekerjaan baru, pelatihan, dan informasi mengenai pekerjaan, di lain sisi pekerja/buruh mendapatkan tunjangan berupa uang tunai sebagai penggantian pendapatan yang hilang akibat menganggur.<sup>12</sup>

Ciri Tunjangan Pengangguran diatas merupakan ciri yang sama dengan Program JKP di Indonesia. Hal ini menandakan bahwa Indonesia telah memenuhi salah satu jaminan sosial Konvensi 102 dan Konvensi 168. Pembatasan kepesertaan yang ada membuntukan ruang perlindungan kepada PBPU yang resiko kehilangan pekerjaan lebih tinggi dan berdampak besar bagi sosial dan ekonomi yang lebih parah.<sup>13</sup> Untuk gambaran mengenai Tunjangan Pengangguran di Indonesia akan dibandingkan dengan standar konvensi-konvensi ILO dan praktik di berbagai negara.

#### a. Cakupan Peserta

Cakupan kepesertaan memiliki arti semakin luas cakupan, semakin banyak pekerja yang terlindungi. Sehingga kontribusi lebih luas,

---

<sup>10</sup> Carter, Bedard, and Bista, *Comparative Review of Unemployment and Employment Insurance Experiences in Asia and Worldwide*.

<sup>11</sup> Ippei Tsuruga, *Exploring Policy Options for an Employment Insurance Scheme in Indonesia* (International Labour Organization, 2020), [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns).

<sup>12</sup> Tsuruga.

<sup>13</sup> Akhmad Purnama, "Analisis Perlindungan Jaminan Sosial Bagi Pekerja Informal Analyze on Social Insurance and Protection of Informal Workers," *Jurnal PKS* 14, no. 2 (2014): 151.



peningkatan keberlanjutan finansial, mendorong solidaritas, dan mengurangi tingkat iuran. Kepesertaan seharusnya berlaku kepada sebanyak mungkin pekerja. Dalam Pasal 11 Konvensi 168 ILO mengharuskan cakupan pekerja tanpa melihat latar belakang dan harus mencapai cakupan 85% dari semua pekerja/pegawai yang mana termasuk pegawai negeri dan pekerja magang. Pelindungan tanpa melihat latar belakang dari pekerja ini juga diatur dalam Pasal 6 Konvensi 168 ILO dimana negara memberikan perlakuan yang sama dan non-diskriminatif. Berbeda halnya dengan Konvensi 102 ILO yang mengharuskan untuk mencakup setidaknya 50% dari semua pekerja. Pertimbangan kebijakan tiap negara perlu dipertimbangkan jenis pekerjaan berdasarkan tinggi rendahnya resiko pengangguran. Kondisi cakupan pekerja yang perlu dipertimbangkan diantaranya adalah pemasukan kategori pekerja dalam sektor publik (ASN, ABRI, Polisi) dan cakupan pekerja mandiri (pengusaha, pekerja mandiri, pekerja informal).<sup>14</sup> Dalam beberapa negara maju dan negara berkembang, pekerja sektor publik dicakup dalam Program untuk Tunjangan Pengangguran.

Negara yang mencakup pekerja dalam sektor publik ialah Kanada. Pekerja mandiri yang dicakupkan ke dalam skema Tunjangan Pengangguran terkait dengan sifat hubungan kerja. Pelindungan kepada pekerja dari resiko kerja seperti PHK yang perlu dibahas adalah hubungan kerja. Permasalahannya yakni mengenai menentukan bagaimana putusnya hubungan kerja bagi pekerja mandiri yang mengakibatkan hilangnya pekerjaan serta pembiayaan atas program melalui kontribusi. Negara-negara yang melaksanakan skema AP/AK melindungi pekerja mandiri dengan sifat wajib (*mandatory*) ataupun sukarela.<sup>15</sup>

Cakupan mengenai peserta tunjangan pengangguran perlu ditingkatkan di Indonesia mengingat masih jauhnya dari standar Konvensi 102 yang mencapai 50%. Program JKP membatasi peserta hanya pada

---

<sup>14</sup> Antonia Asenjo and Clemente Pignatti, "Unemployment Insurance Schemes around the World: Evidence and Policy Options," *International Labour Office*, no. 49 (2019).

<sup>15</sup> Ejarnaes, M. Hochguertel, 2008, dalam Asenjo and Pignatti.

pekerja formal dalam PKWT dan PKWTT yang mengalami PHK, yang memberikan dampak rendahnya angka perlindungan program ini. Padahal, potensi pangsa pasar BPJS yang sangat besar membuka peluang untuk mengikutsertakan dalam BPJS Ketenagakerjaan secara wajib maupun sukarela, seperti di negara lain.

b. Tingkat Tunjangan

Peserta yang masuk program untuk Tunjangan pengangguran diberikan ketentuan tunjangan sesuai dalam besaran, durasi, dan kualifikasi dalam penerimaan manfaat. Tingkat tunjangan berarti besaran peserta menerima manfaat. Dalam menentukan tingkat tunjangan dalam program, beberapa negara umumnya mengatur tingkat tunjangan secara periodik dan temporer dalam memberikan penggantian upah. Jenis pemberian tingkat penggantian dibagi dalam jenis yakni penggantian yang konstan, penggantian yang lebih lama dengan periode menganggur yang lebih lama, atau angka pengganti yang lebih rendah untuk berpendapatan lebih tinggi.<sup>16</sup> Dalam Pasal 67 Konvensi 102 ILO menjelaskan dalam berkala bahwa jumlah tunjangan untuk penerima manfaat standar (yakni laki-laki dengan istri dan dua anak) harus mencapai sekurang-kurangnya 45% dari penghasilan sebelumnya.

Dalam hal durasi penggantian pendapatan yang diberikan, Pasal 24 Konvensi 102 ILO diatur bahwa manfaat diberikan selama 13 minggu dalam waktu 12 bulan. Tingkat tunjangan berada di angka yang berbeda dalam Konvensi 168 ILO yang mengatur dalam Pasal 15 yang diatur bahwa tunjangan diberikan tidak boleh kurang dari 50% dari penghasilan sebelumnya. ILO merangkum tingkat tunjangan di negara-negara yang mengatur dibagi dalam tiga bentuk. Bentuk yang pertama dilakukan sebagian besar negara dalam memberikan penggantian pendapatan menentukan tingkat penggantian secara konstan antara 50% sampai 60% dari pendapatan yang dijamin dalam durasi manfaat yang penuh.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Tsuruga, *Exploring Policy Options for an Employment Insurance Scheme in Indonesia* 2.

<sup>17</sup> Carter, Bedard, and Bista, "Comparative Review of Unemployment and Employment Insurance Experiences in Asia and Worldwide".

Pemberian penggantian pendapatan yang konstan ini dilakukan oleh Republik Korea, Thailand, dan Vietnam.

Bentuk penggantian yang kedua yakni angka penggantian pendapatan yang lebih rendah dengan periode yang lebih lama. Jenis ini memberikan ketentuan tingkat tunjangan dengan durasi tunjangan yang regresif. Salah satu yang menerapkan jenis ini adalah Malaysia. EIS baru diperkenalkan di Malaysia pada 2018 Dalam Pemberian penggantian ini diberikan regresif sebesar 80% dibulan pertama dari upah bulanan, selanjutnya 50%, 40%, dan 30% di bulan berikutnya.<sup>18</sup> Jenis penggantian yang ketiga yakni angka penggantian yang lebih rendah untuk pendapatan yang lebih tinggi. Hal ini dipilih dengan pendekatan redistributif. Sebagai contoh saat pekerja yang tidak bekerja karena diluar keinginannya atau PHK, saat masuk dalam kategori berpendapatan rendah akan diberikan tingkat yang lebih tinggi. Hal ini dinyatakan bahwa tunjangan penggantian pendapatan diberikan sesuai dengan tingkat pendapatan yang dijamin.

Dalam pengaturan Program JKP, tingkat penggantian di merujuk pada jenis angka penggantian pendapatan yang lebih rendah dengan periode waktu yang lebih lama. Tingkat penggantian pendapatan diatur dalam Pasal 21 Peraturan Pemerintah JKP secara regresif selama 6 bulan dengan pembagian 45% dari upah untuk tiga bulan pertama dan 25% dari upah untuk 3 bulan berikutnya. Merujuk pada standar Konvensi, Program JKP memenuhi standar secara parsial dengan mengikuti standar tingkat tunjangan sebesar 45% hanya pada tiga bulan pertama dan 3 bulan berikutnya di bawah ketentuan yakni sebesar 25%. Sehingga pemenuhan ketentuan tingkat tunjangan dalam Peraturan Pemerintah JKP dipenuhi secara parsial dan terlebih lagi Program JKP tidak memenuhi tingkat tunjangan yang distandarkan Konvensi 168 sebesar 50%.

### c. Iuran

Dalam Program yang disusun untuk Pelindungan pengangguran untuk skema membutuhkan kontribusi. Dalam Pasal 71 Konvensi 102 ILO,

---

<sup>18</sup> Government of Malaysia, "Employment Insurance System" (2019).

merekomendasikan skema yang ada agar ditanggung bersama melalui kontribusi iuran. Kontribusi dapat ditanggung bersama melalui asuransi (kontribusi dari pihak pekerja dan/atau pemberi kerja), dengan pajak sebagai pilihan. Ketentuan kontribusi yang ada dalam Pasal 71 Konvensi 102 ILO ditanggung untuk pekerja/buruh ditentukan tidak boleh lebih dari 50% dari jumlah total pendapatan standar (isteri dan kedua anak). Umumnya, skema Tunjangan Pengangguran yang ada dibentuk dengan Asuransi Sosial yang diatur kontribusinya oleh pekerja bersama dengan pemberi kerja, juga beberapa dengan pemerintah.

Umumnya iuran yang dikenakan kepada seseorang peserta membutuhkan 6-12 bulan kontribusi. Negara yang menerapkan 6 bulan kontribusi yakni Argentina, Chili (untuk pekerja sementara), Amerika Serikat, Jepang, Republik Korea. Negara yang membutuhkan 12 bulan kontribusi yakni Republik Rakyat Tiongkok (RRT), Chili (untuk pekerja tetap), Denmark, Jerman, dan Vietnam. Kontribusi yang dibutuhkan paling singkat adalah negara Prancis yang berkisar 4 bulan.<sup>19</sup> Pembayaran kontribusi dalam pembiayaan program umumnya dilakukan oleh pemberi kerja, pekerja, dan/atau pemerintah. Bahrain Thailand, dan Vietnam melakukan pembiayaan skema program secara tripartit yakni pekerja/buruh, pemberi kerja, dan pemerintah. Contohnya Thailand membagi besaran kontribusi dilihat dari pendapatan pekerja yang sebesar 0.5% dari pekerja/buruh, 0.22% persen dari pemberi kerja, dan 0.25 persen dari pemerintah. Skema iuran dibagi antara pekerja/buruh dan pemberi kerja dilakukan oleh negara Kanada, Prancis, Jepang, Mongolia, Republik Korea. Asuransi Ketenagakerjaan di Republik Korea diatur dalam Undang-Undang Asuransi Ketenagakerjaan Republik Korea dan diatur bahwa iuran (premi) untuk Tunjangan Pengangguran sebesar 0.8% dari pemberi kerja dan 0.8% dari pekerja/buruh.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Carter, Bedard, and Bista, "Comparative Review of Unemployment and Employment Insurance Experiences in Asia and Worldwide".

<sup>20</sup> Chung, "Reformasi Sistem Asuransi Ketenagakerjaan Republik Korea Untuk Mengatasi Krisis Covid-19".

Lamanya minimal seseorang mengiur pada program JKP yakni 12 (dua belas) bulan dan 6 (enam) bulan berturut sebelum terjadi PHK. Kontribusi peserta baik PPU dan PBPJ menjadi iuran yang dibayarkan ke Program JKP berasal dari pemerintah pusat dan sumber pendanaan JKP.<sup>21</sup> Dari segi iuran, PBPJ juga membayar iuran program Jaminan Kecelakaan Kerja dan Jaminan Kematian sehingga tidak mengganggu keuangan dana Program JKP karena kontribusi wajib peserta PBPJ untuk ikut serta BPJS Ketenagakerjaan.

d. Durasi Tunjangan dan Kualifikasi

Durasi di beberapa negara disesuaikan dengan kualifikasi seseorang untuk menerima manfaat Tunjangan Pengangguran. Durasi tunjangan dalam Pasal 19 Konvensi 168 ILO diatur setidaknya mencakup selama 26 minggu setiap terjadi pengangguran, atau selama 39 minggu selama 24 bulan. Durasi tunjangan dalam Pasal 24 Konvensi 102 diatur hingga 13 minggu dalam 12 bulan. Indonesia sendiri memberikan kualifikasi minimal masa iur 12 bulan dan 6 bulan berturut sebelum terkena PHK. Dalam kebijakan program masing-masing negara, beberapa negara memberikan durasi yang lebih lama dibanding standar yang ditetapkan ILO. Negara yang membayar lebih lama disesuaikan dengan kualifikasi tertentu. Prancis memberikan manfaat dua tahun dengan kualifikasi penilaian pada empat bulan awal yang diasuransikan. Kanada juga memberikan durasi manfaat hingga dua tahun dengan kualifikasi tertentu. Kebijakan tiap negara dalam menghitung durasi tunjangan dilakukan dengan berbagai pendekatan yang tergantung pada keadaan dan pilihan negara, struktur pengangguran dan potensi peluang kerja ulang, dan keadaan terkini.<sup>22</sup>

Kualifikasi diperlukan untuk menentukan apakah peserta yang dicakup program (diasuransikan) memenuhi syarat menerima manfaat.

---

<sup>21</sup> Dalam Pasal 11 PP 37/2021, komposisi iuran Program JKP berasal dari pemerintah pusat dan sumber pendanaan JKP. Ini berarti pemerintah pusat setiap bulannya menanggung sebesar 0,46% dari upah pekerja/buruh untuk iuran. Sementara itu, bagian sumber pendanaan JKP didapat dari akumulasi dana program JKK dan JKM. Sehingga, pekerja tidak perlu menambahkan ekstra iuran atas munculnya Program JKP.

<sup>22</sup> Carter, Bedard, and Bista, "Comparative Review of Unemployment and Employment Insurance Experiences in Asia and Worldwide".

Pengaturan kualifikasi sendiri secara terpisah ada dalam Konvensi 102 ILO dan Konvensi 168 ILO. Dalam Pasal 22 Konvensi 102 ILO, peserta diberikan tunjangan secara berkala dalam suatu periode masa pemberian manfaat. Manfaat ini diberikan kepada peserta saat peserta tersebut sudah memenuhi kualifikasi dengan tujuan menghindari penyalahgunaan manfaat. Kualifikasi dalam Konvensi 168 juga diatur bahwa negara harus mengatur kualifikasi untuk mencegah penyalahgunaan dan jangka waktu iuran peserta sesuai dengan variasi sesuai jangka waktu kualifikasi. Dua hal yang dapat dipertimbangkan adalah pertama, pekerjaan dan iuran sebelumnya yang diperlukan untuk memenuhi syarat. Kedua, Alasan pemisahan/ pemutusan pekerjaan.<sup>23</sup>

Alasan pemisahan menjadi penting saat peserta mendapatkan manfaat. Setelah iuran dibayarkan peserta, perlu dilihat bagaimana seseorang putus dari pekerjaannya. Di Indonesia ketentuan utama dari syarat kualifikasi adalah pekerja/buruh mengalami PHK. Pada pekerja mandiri sendiri, menjadi perdebatan skema Tunjangan Pengangguran dalam menentukan ketentuan dari hubungan kerja. Ejrnaes and Hochguertel berpendapat bahwa pekerja mandiri dianggap tidak memerlukan perlindungan pengangguran jika menghentikan aktivitas dengan menghubungkan kemiripan dengan pengusaha. Behrendt dan Nguyen berpendapat lain, bahwa segmentasi yang besar dari pekerja mandiri yang bekerja dalam hubungan kerja yang independen namun ketergantungan/mengandalkan satu atau beberapa pemberi kerja untuk menerima pendapatan.<sup>24</sup>

Indonesia sendiri dapat mengadopsi skema baik secara wajib maupun sukarela tanpa memperhatikan segi iuran dikarenakan PBPU juga membayar iuran program yang sama dengan PPU. Dengan pembayaran iuran peserta BPJS Ketenagakerjaan, PBPU sendiri bisa masuk ke dalam perlindungan Program JKP. Yang menjadi permasalahan adalah pengaturan

---

<sup>23</sup> Michel Bedard, John Carter, and Ipppei Tsuruga, "Praktik Internasional Perlindungan Pendapatan Bagi Penganggur : Implikasi Bagi Republik Indonesia", 2020.

<sup>24</sup> Asenjo and Pignatti, "Unemployment Insurance Schemes around the World : Evidence and Policy Options."

ketentuan dalam tataran undang-undang, apakah pembentuk undang-undang mau menghapus ketentuan Pasal 46A *UNDANG-UNDANG SJSN* yang mengatur “Pekerja/buruh yang mengalami pemutusan hubungan kerja berhak mendapatkan jaminan kehilangan pekerjaan.”? Selama pasal tersebut masih berlaku, PBPU masih tetap belum dilindungi dalam program karena terkendala definisi pemutusan hubungan kerja walau negara-negara lain sudah menerapkan pelindungan untuk pekerja mandiri dan informal.

## **2. Pelindungan kepada Peserta Bukan Penerima Upah pada Tunjangan Pengangguran dalam Program Jaminan Kehilangan Pekerjaan**

PBPU dalam Sistem Jaminan Sosial Nasional dikategorikan menjadi pemberi kerja, pekerja diluar hubungan kerja atau pekerja mandiri, dan pekerja yang tidak termasuk pekerja mandiri yang bukan menerima gaji atau upah. Secara definitif, PBPU adalah pekerja yang melakukan kegiatan ekonomi secara mandiri untuk memperoleh penghasilan dari kegiatan atau usahanya tersebut yang meliputi pemberi kerja, pekerja diluar hubungan kerja atau pekerja mandiri, dan pekerja yang tidak termasuk pekerja diluar hubungan kerja yang bukan penerima upah. Contohnya tukang ojek, supir angkot, pedagang keliling, dokter, pengacara, artis, *pekerja freelance*, dan lain-lain. Pekerja dengan kategori PBPU untuk saat ini masih secara sukarela mendaftar kepada BPJS Ketenagakerjaan atau mendaftar sebagai peserta melalui wadah/keompok/*payment point* (aggregator/perbankan) yang telah melakukan kerjasama dengan BPJS Ketenagakerjaan<sup>25</sup>.

### **a. Urgensi Pemberian Program JKP bagi Peserta Bukan Penerima Upah**

Dalam kondisi ketenagakerjaan sekarang, jumlah pekerja informal angka 77,68 juta jiwa pada tahun 2019 tidak sebanding dengan presentasi PBPU sebanyak 3.081.787 peserta. Perlindungan kepada PBPU yang merupakan pekerja diluar hubungan kerja masih parsial dikarenakan pengaturan jaminan sosial dan ketenagakerjaan di Indonesia masih fokus pada pekerja formal. Padahal pekerja yang termasuk dalam PBPU membutuhkan jaminan sosial Tunjangan Pengangguran karena

---

<sup>25</sup> Rekson Silaban and Badikenita, "Perluasan Kepesertaan BPU BPJS Ketenagakerjaan Melalui Strategi Marketing Mix Dan Regulasio", Jurnal Institut BPJS Ketenagakerjaan 2, no. 1 (2017): 1-50.

kerentanan resiko, khususnya resiko pada kehilangan pekerjaan.<sup>26</sup> Mengingat bahwa kewajiban negara untuk menjamin kesejahteraan sosial bagi seluruh warga negara sebagaimana dalam Pasal 28 H ayat (3) UUD NRI 1945. Prinsip *Universal Coverage* patut dilakukan sebagaimana dalam Pasal 14 UU BPJS berbunyi “Setiap orang, termasuk orang asing yang bekerja paling singkat 6 (enam) bulan di Indonesia, wajib menjadi peserta program jaminan sosial”. Hal ini membuktikan bahwa seharusnya jaminan sosial melalui program-program dalam BPJS Ketenagakerjaan diberikan kepada seluruh masyarakat Indonesia tanpa melihat latar belakang. Dengan adanya pembatasan kepesertaan, regulasi dalam Program JKP tidak mencapai yang dicita-citakan konstitusi untuk menjamin jaminan sosial kepada seluruh masyarakat Indonesia.

Ditinjau dari hubungan kerja, kepesertaan bagi Program JKP dikhususkan kepada pekerja/buruh yang menerima upah dikarenakan cakupan peserta hanya kepada yang memiliki hubungan kerja dengan pengusaha sehingga kepesertaan pekerja/buruh yang bergerak di luar hubungan kerja seperti pekerja di sektor informal, pekerja mandiri, serta pemberi kerja sebagaimana PBPU tidak tercakup dalam peserta Program JKP. Total pekerja Indonesia usia 15 tahun ke atas per Agustus 2019 sebanyak 126,51 juta jiwa dengan pekerja informal sebanyak 77,68 juta jiwa dan pekerja formal sebanyak 56,02 juta jiwa.<sup>27</sup> Ditinjau dari segi kepesertaan dalam BPJS Ketenagakerjaan, Peserta Penerima Upah yang terlindungi sebesar 40.605.917 Peserta dan Peserta Bukan Penerima Upah 3.081.787 Peserta.<sup>28</sup> Dari data tersebut didapatkan bahwa penerima manfaat program JKP hanya ± 32% dari total pekerja Indonesia usia 15 tahun keatas. Angka ini masih jauh dari ketentuan 50% dari seluruh pekerja dalam Konvensi 102 dan ketentuan 82% dari seluruh pekerja dalam Konvensi 168.

---

<sup>26</sup> Andy Zaelany et al., "Makalah Kebijakan: Perluasan Kepesertaan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan Sektor Informal Di Indonesia", vol. 2018, 2019.

<sup>27</sup> Dwi Hadya Jayani, "Jumlah Pekerja Informal Lebih Banyak Dari Pekerja Formal", *Katadata.Co.Id*, 2020.

<sup>28</sup> BP Jamsostek, "Menghadapi Tantangan, Memperkuat Inovasi Berkelanjutan", 2020.



PBPU yang salah satunya pekerja informal memiliki kendala dalam bergabung kepada BPJS Ketenagakerjaan dikarenakan tidak mampu membayar premi, karena sebagian besar miskin berpenghasilan kecil dan tidak menentu dan keterbatasan anggaran pemerintah dalam penyediaan jaminan sosial tenaga kerja.<sup>29</sup> Di sisi yang lain, pekerja informal yang rentan terkena resiko pengangguran berdampak besar dalam perubahan sosial ekonomi keluarga yang menimbulkan sosial dan ekonomi yang lebih parah dalam kehidupannya. Untuk itu perlu mendapatkan jaminan sosial bagi kelangsungan hidup untuk dirinya dan keluarga.<sup>30</sup> Rentannya pekerja diluar hubungan kerja atau pekerja informal yang termasuk dalam PBPU dapat terbantu dengan manfaat dari Program JKP. Dengan kondisi ini, dibutuhkan kebijakan Program JKP yang mengakomodir pekerja informal atau PBPU dalam SJSN. Pemahaman bahwa banyaknya pekerja informal di negara yang mendominasi pasar kerja, sampai saat ini negara tidak mengatur undang-undang khusus mengenai Program JKP dalam Perppu Cipta Kerja<sup>31</sup>

Dimungkinkan bahwa PBPU masuk kedalam skema Program JK dikarenakan iuran yang dibayar mandiri yang berarti peserta sendiri membayar kepada BPJS Ketenagakerjaan. Sejalan dengan Pasal 46B Undang-Undang SJSN *juncto* Perppu Cipta Kerja yang Program JKP dibayarkan berdasar prinsip Asuransi Sosial, yakni PBPU tetap diwajibkan membayar iuran. Sumber iuran Program JKP yakni 0.46% dari upah sebulan bersumber dari iuran pemerintah pusat dan sumber pendanaan Program JKP. Sumber pendanaan dari rekomposisi iuran Jaminan Kecelakaan Kerja dan Jaminan Kematian, membuka peluang PBPU dilindungi dalam Program JKP dikarenakan PBPU mengiur kedua program sesuai dengan presentasi besaran upah (lihat Peraturan Pemerintah Nomor

---

<sup>29</sup> LIPI, "Jaminan Sosial Untuk Sektor Informal", *Lipi.Go.Id*, 2019, <http://lipi.go.id/berita/jaminan-sosial-untuk-sektor-informal/21915>.

<sup>30</sup> Akhmad Purnama, "Analisis Perlindungan Jaminan Sosial Bagi Pekerja Informal Analyze on Social Insurance and Protection of Informal Workers", *Jurnal PKS* 14, no. 2 (2014): 149–62.

<sup>31</sup> Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, "Kertas Kebijakan Tijakan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja Dan Peraturan Pelaksanannya Pada Klaster Ketenagakerjaan Terhadap Hak Atas Pekerjaan Dan Penghidupan Yang Layak Bagi Pekerja Prekariat", 2021.

44 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Kecelakaan Kerja Dan Jaminan Kematian). Untuk keberlangsungan program, PBPU juga dilakukan ketentuan minimal dan kepatuhan pembayaran dalam PERATURAN PEMERINTAH JKP sebagaimana juga ada dalam ketentuan kualifikasi di Konvensi 102 ILO dan Konvensi 168 ILO sebagai syarat menerima manfaat.<sup>32</sup>

b. Tunjangan Pengangguran kepada pekerja mandiri di Negara Lain

Negara-negara yang menyelenggarakan Tunjangan Pengangguran kepada pekerja mandiri, pekerja informal, ataupun pekerja diluar hubungan kerja, juga dilakukan perlindungan. Dalam negara ekonomi maju, hanya Finlandia yang mengakomodasi perlindungan wajib ke pekerja mandiri sementara Spanyol, Jerman, Denmark, Austria mengadopsi perlindungan secara sukarela dan Republik Korea melindungi hanya beberapa kategori pekerja mandiri. Dalam negara ekonomi berkembang, Belarusia, Kroasia, Kazakhstan, dan Serbia menawarkan perlindungan tanpa syarat bagi pekerja mandiri. Negara Albania, RRT, Kolombia, Mongolia, dan Rumania memberikan perlindungan kepada pekerja mandiri secara sukarela.<sup>33</sup>

Salah satu negara maju yang ditinjau dari area skandinavia yang memiliki jaminan sosial terbaik adalah Denmark. Cakupan Asuransi Ketenagakerjaan bagi pekerja mandiri dilakukan sejak Juli 2018. Bagi pekerja mandiri, pengusaha, pekerja di sektor publik, pekerja paruh waktu dicakup bersamaan dengan jenis pekerjaan lain sebagai anggota dari *A-Kasse*. *A-Kasse* merupakan organisasi yang terhubung dengan serikat pekerja. Walaupun pekerja mandiri termasuk dalam cakupan *A-Kasse*, terdapat pengaturan yang berbeda dengan pekerja pada umumnya seperti untuk pengusaha, harus menutup usaha agar berhak atas tunjangan

---

<sup>32</sup> Bedard, Carter, and Tsuruga, "Praktik Internasional Perlindungan Pendapatan Bagi Penganggur : Implikasi Bagi Republik Indonesia".

<sup>33</sup> Asenjo and Pignatti, "Unemployment Insurance Schemes around the World : Evidence and Policy Options."

pengangguran.<sup>34</sup> Dalam *Chapter 10* Undang-Undang Asuransi Pengangguran Denmark, Pekerja mandiri akan melaporkan sesuai aturan kapan pekerja mandiri berhenti bekerja dan dianggap berhenti bekerja sesuai ketentuan lanjutan Menteri Ketenagakerjaan.

Negara yang juga mengakomodasikan pekerja mandiri adalah Spanyol yang melindungi pekerja mandiri (*individual workers* atau *self-employed worker*) melalui sebuah sistem yang khusus. Sistem Asuransi Pengangguran yang dibiayai oleh pajak dan dengan kontribusi pekerja. Dua perlindungan yang diberikan dalam Asuransi Pengangguran yakni tunjangan pengangguran yang diberikan dengan sistem iuran dimana penerima manfaat membayar iuran dalam jangka waktu tertentu, dan yang kedua yakni sistem non-iuran untuk pencari kerja yang tidak dapat atau tidak dapat lagi mendapat manfaat iuran keuntungan pengangguran. Pemberian manfaat didasarkan atas pendapatan 180 hari terakhir yang sebesar 70% dari upah selama 180 hari pertama periode dan 50% upah setelah ke-181 periode kompensasi.<sup>35</sup> Untuk skema Asuransi Pengangguran bagi pekerja mandiri diberikan skema khusus yakni sistem spesial pekerja mandiri (*Régimen Especial de Trabajadores Autónomos/ RETA*).

Pekerja mandiri mendapat manfaat dari sistem perlindungan khusus saat terjadi penghentian aktivitas. Pelindungan ini mencakup tunjangan pengangguran, pelatihan, dan penempatan untuk memfasilitasi reintegrasi pekerja mandiri ke pasar tenaga kerja. Pekerja mandiri membayar iuran yang berfluktuasi mengikuti ketentuan. Manfaat tunjangan diberikan tergantung umur kontribusi dan durasi aktivitas yang dilakukan selama 48 bulan sebelum situasi pengangguran dengan manfaat minimal 4 bulan saat sudah tergabung 12-17 bulan. Kualifikasi yang diperlukan di Spanyol diantaranya sudah tergabung dengan jaminan sosial khusus pekerja mandiri dan membayar iuran, kontribusi minimal 12 (dua belas) bulan

---

<sup>34</sup> Nordic Co-operation, "Unemployment Benefit in Denmark", *Www.Norden.Org*, 2020, <https://www.norden.org/en/info-norden/unemployment-benefit-denmark>.

<sup>35</sup> UNEDIC, "The Spanish Unemployment Insurance System", *Www.Unedic.Org* (Paris, 2020), [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=DUR\\_I](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=DUR_I).

berturut-turut, sepakat untuk komitmen bekerja kembali, belum mencapai masa pensiun, dan menganggur karena alasan ekonomi, teknis, produksi atau organisasi, peristiwa *force majeure*, kehilangan izin perusahaan atau kekerasan dalam rumah tangga, dan perceraian.<sup>36</sup>

Dalam tulisan ini penulis meninjau negara berkembang yakni Serbia dan RRT. Asuransi Ketenagakerjaan di Serbia diatur dalam Undang-Undang tentang Asuransi Ketenagakerjaan dan Pengangguran (*Law on Employment and Unemployment Insurance*). Pekerja mandiri dalam undang-undang *a quo* mendapatkan perlindungan dan didefinisikan sebagai seorang yang memulai suatu usaha perseorangan, koperasi, perkebunan atau bentuk usaha lainnya oleh seorang penganggur atau berkelompok serta mendirikan sebuah usaha secara kontrak dengan perusahaan yang didirikan tersebut. PHK didefinisikan menurut hukum dan pemberian tunjangan pengangguran juga diberikan kepada pekerja yang habis masa kontrak kerja dan kerja lepas, serta pekerja magang. Sehingga pendefinisian PHK di Serbia diatur secara hukum agar pekerja mandiri mendapat manfaat. Pekerja yang berhak dalam perlindungan asuransi berhak atas tunjangan pengangguran jika diasuransikan atau membayar iuran selama 12 berturut-turut atau dalam jangka waktu yang ditentukan dalam 18 bulan terakhir.

Definisi PHK di Serbia menjadi unik karena terdapat ketentuan yang khusus pada undang-undangnya dalam mendefinisikan PHK, sehingga tidak menjadi batasan seorang pekerja mandiri dan pekerja diluar hubungan kerja lainnya merasakan manfaat Tunjangan Pengangguran. Jika diimplementasikan di Indonesia, tidak akan bisa dikarenakan saat pendefinisian khusus PHK pada undang-undang yang khusus dan terbaru, akan menabrak ketentuan peraturan perundang-undangan sebagaimana dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-undangan dan *asas lex specialist derogat legi generali*.

---

<sup>36</sup> UNEDIC.

Pada Negara Republik Rakyat Tiongkok (RRT), sebagai negara besar yang terkategori negara berkembang, industri rumah tangga dan komersial perorangan (terkategori pekerja mandiri) termasuk dalam cakupan asuransi pengangguran, maka pemerintah provinsi menentukan sesuai dengan kondisi lokal. Dalam Pasal 60 Undang-Undang Asuransi Sosial RRT menjelaskan setiap orang sebagai pemilih usaha mandiri, pekerja paruh waktu yang diluar hubungan kerja, ataupun pekerjaan yang bersifat fleksibel dalam segi pembiayaan iuran dapat membayar iuran asuransi sosial langsung ke lembaga asuransi sosial. Hal ini berarti sistem kepada pekerja mandiri, dan lainnya diikuti secara sukarela. Kualifikasi yang diperlukan untuk mendapat manfaat asuransi pengangguran yakni premi satu tahun dibayarkan, PHK/penangguhan kerja tidak bersifat sukarela, dan penganggur telah mendaftarkan untuk dipekerjakan kembali. Manfaat Tunjangan Pengangguran diberikan maksimal 24 (dua puluh empat) bulan dan manfaat lain menarik Tunjangan Pengangguran jika sakit diberikan subsidi medis, keluarga menerima subsidi pemakaman dan keluarga tertanggung dapat menerima uang pensiun jika peserta meninggal. Disamping manfaat tersebut, untuk bekerja kembali peserta menerima pelatihan kejuruan dan layanan melalui agen tenaga kerja saat menarik uang asuransi pengangguran.

Keikutsertaan secara sukarela mirip dengan kepesertaan BPJS untuk PBPJ secara sukarela. Pemerintah RRT memfokuskan upaya untuk melindungi pemilik usaha mandiri, pekerja paruh waktu yang berada diluar hubungan kerja, dan pekerjaan dengan fleksibilitas yang tinggi. Dalam segi pembiayaan, peserta mengiur ke lembaga asuransi sosial, dan menerima manfaat uang tunai dari lembaga asuransi sosial serta manfaat pelatihan kejuruan (pelatihan kerja) untuk meningkatkan skill dan mendapatkan kerja kembali. Hal ini serupa juga apa yang ada di Indonesia yakni manfaat uang tunai, pelatihan kerja, dan pencarian kerja

Program skema Tunjangan Pengangguran pada negara maju (Denmark dan Spanyol) maupun negara berkembang (Serbia dan RRT) menyesuaikan ketentuan dalam Konvensi 102 dan Konvensi 168 ILO yang menjadi acuan

skema AP/AK. Kesamaan dari keempat negara dapat dilihat dari ciri dari Tunjangan Pengangguran yang dikemukakan W. Vroman yakni kontribusi, penggantian secara minimum dalam periode tertentu.<sup>37</sup> Sebagaimana negara-negara yang memiliki skema Asuransi Ketenagakerjaan yang memberikan jaminan sosial Tunjangan Pengangguran kepada pekerja mandiri, pekerja diluar hubungan kerja dan pekerja informal. Jika meninjau model negara memberikan perlindungan kepada pekerja mandiri seperti skema khusus jaminan sosial yang dilakukan negara maju maupun berkembang.

Perbandingan dengan negara-negara lain membuktikan bahwa pekerja/buruh di luar hubungan kerja tetap terlindungi meskipun memiliki karakteristik hubungan kerja yang samar. Dari perbandingan dengan negara lain, terlihat bahwa perlindungan melalui skema Tunjangan Pengangguran bisa melalui institusi khusus yang mengatur seperti di Denmark dan Serbia, memberikan pengaturan khusus mengenai definisi hukum PHK dan perlakuan khusus seperti di Serbia, maupun Pemerintah ikut langsung campur tangan dalam membuat kebijakan untuk operasi skema Tunjangan Pengangguran di RRT. Hal ini menunjukkan bahwa ada model dan pendekatan yang sesuai bagi perlindungan PBPU di Indonesia, yang disesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan lokal.

Perlunya merubah pengaturan yang terbatas seperti yang tercantum dalam Pasal 46A Undang-Undang SJSN, yang hanya kepada pekerja yang mengalami PHK, untuk diubah menjadi pekerja/buruh yang mengalami kehilangan pekerjaan. Hal ini bertujuan agar PBPU dapat diikutsertakan dalam perlindungan Program JKP, sehingga Program JKP yang tercipta setelah UU Cipta Kerja dapat memberikan perlindungan yang universal kepada seluruh pekerja/buruh yang ikut serta menjadi Peserta BPJS Ketenagakerjaan.

---

<sup>37</sup> Vroman and Benus, "The Role of Unemployment Insurance As an Automatic Stabilizer During a Recession."

#### **D. Kesimpulan**

Secara keseluruhan, meskipun Program Jaminan Kehilangan Pekerjaan di Indonesia, sebagaimana diatur dalam Pasal 82 Perppu Cipta Kerja, bertujuan untuk memberikan bantuan kepada pekerja yang mengalami pemutusan hubungan kerja, terdapat beberapa keterbatasan yang perlu diperhatikan. Cakupan program ini terbatas pada pekerja yang memiliki hubungan kerja seperti PKWT dan PKWTT, yang dikategorikan sebagai PPU. Keterbatasan ini berarti bahwa sebagian besar pekerja di luar hubungan kerja dan mandiri, serta pekerja di sektor informal, tidak mendapatkan perlindungan yang memadai dari program ini. Oleh karena itu, ada kebutuhan untuk melakukan evaluasi dan perbaikan dalam rangka memperluas cakupan program ini agar dapat memberikan perlindungan yang lebih inklusif kepada seluruh angkatan kerja di Indonesia.

Dalam melaksanakan skema Tunjangan Pengangguran, setiap negara mengacu pada ketentuan dalam Konvensi 102 ILO dan Konvensi Konvensi 168 ILO. Tunjangan Pengangguran berfungsi membantu pekerja saat menganggur melalui penggantian minimum secara parsial dan sementara. Ketentuan pada kedua konvensi tersebut melengkapi satu sama lain untuk mendukung terciptanya skema Tunjangan Pengangguran. Digambarkan Tunjangan Pengangguran dari aspek cakupan peserta, tingkat tunjangan, serta durasi tunjangan dan kualifikasi dalam ketentuan di konvensi-konvensi ILO dan Negara lain sebagai perbandingan dengan Program JKP di Indonesia. Maksud dari kehilangan pekerjaan perlu dievaluasi secara komprehensif dalam pengaturannya melalui pengalaman negara-negara di dunia melalui Asuransi Ketenagakerjaan/Asuransi Pengangguran khususnya kepada pekerja mandiri, pekerja informal, dan pekerja diluar hubungan kerja yang tergabung dalam Peserta Bukan Penerima Upah.

#### **E. Saran**

Perlunya dilakukan evaluasi pengaturan untuk meningkatkan kuantitas kepesertaan dari peserta BPJS Ketenagakerjaan. Untuk memenuhi standar manfaat dalam Konvensi 102 dan Konvensi 169 ILO, perlu mengubah regulasi yang terbatas seperti yang tertuang dalam Pasal 46A Undang-Undang SJSN *juncto* Perppu Cipta Kerja. Sehingga dari perubahan tersebut Program JKP bukan hanya melindungi

pekerja/buruh yang mengalami PHK saja, namun juga untuk seluruh pekerja/ buruh yang mengalami kehilangan pekerjaan sebagai haknya dalam kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan. Kendala pengaturan ini menjadi evaluasi dan mempelajari program serupa bagi pekerja mandiri, dan pekerja informal.

## DAFTAR KEPUSTAKAAN

### Artikel/Buku/Laporan

- Akhmad Purnama. "Analisis Perlindungan Jaminan Sosial Bagi Pekerja Informal Analyze on Social Insurance and Protection of Informal Workers." *Jurnal PKS* 14, no. 2 (2014): 149–62.
- Asenjo, Antonia, and Clemente Pignatti. "Unemployment Insurance Schemes around the World : Evidence and Policy Options." *International Labour Office*, no. 49 (2019).
- Bedard, Michel, John Carter, and Ippei Tsurugu. *Praktik Internasional Perlindungan Pendapatan Bagi Penganggur : Implikasi Bagi Republik Indonesia*, 2020.
- BP Jamsostek. "Menghadapi Tantangan, Memperkuat Inovasi Berkelanjutan," 2020, 2–20.
- Carter, John, Michel Bedard, and Celine Peyron Bista. *Comparative Review of Unemployment and Employment Insurance Experiences in Asia and Worldwide*, 2013.
- Chung, Byuk-suk. *Reformasi Sistem Asuransi Ketenagakerjaan Republik Korea Untuk Mengatasi Krisis Covid-19*. Geneva: International Labour Organization, 2021.
- Dwi Hadya Jayani. "Jumlah Pekerja Informal Lebih Banyak Dari Pekerja Formal." *Katadata.Co.Id*, 2020.
- ILO. "Profil Pekerjaan Yang Layak : Indonesia," 2011.
- Khakim, Abdul, Ahmad Ansyori, and Agusmidah. *Seluk Beluk Jaminan Sosial Di Indonesia: Pasca Berlakunya UU Cipta Kerja*. Medan: USU Press, 2021.
- Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. "Kertas Kebijakan Tindakan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja Dan Peraturan Pelaksanannya Pada Kluster Ketenagakerjaan Terhadap Hak Atas Pekerjaan Dan Penghidupan Yang Layak Bagi Pekerja Prekariat," 2021.
- LIPI. "Jaminan Sosial Untuk Sektor Informal." *Lipi.Go.Id*, 2019.  
<http://lipi.go.id/berita/jaminan-sosial-untuk-sektor-informal/21915>.
- Nordic Co-operation. "Unemployment Benefit in Denmark." *Www.Norden.Org*, 2020.  
<https://www.norden.org/en/info-norden/unemployment-benefit-denmark>.
- Seberíni, Andrea. "COVID-19 and the World of Work: Impact and Policy Responses." *Studia Ecologiae et Bioethicae*. Vol. 18, 2020.  
<https://doi.org/10.21697/seb.2020.18.4.04>.
- Silaban, Rekson, and Badikenita. "Perluasan Kepesertaan BPU BPJS Ketenagakerjaan Melalui Strategi Marketing Mix Dan Regulasi." *Jurnal Institut BPJS Ketenagakerjaan* 2, no. 1 (2017): 1–50.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, 2019.
- Trademarks Act, 2019. *Laws of malaysia laws of malaysia laws of malaysia*, 2019 § (2019).
- Tsuruga, Ippei. *Exploring Policy Options for an Employment Insurance Scheme in*



*Indonesia* □. International Labour Organization, 2020. [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns).  
 UNEDIC. "The Spanish Unemployment Insurance System." *Www.Unedic.Org*. Paris, 2020. [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=DUR\\_I](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=DUR_I).  
 Vroman, Wayne, and Jacob M. Benus. "The Role of Unemployment Insurance As an Automatic Stabilizer During a Recession." *IMPAQ Internatonal*, no. July (2010). [https://wdr.doleta.gov/research/fulltext\\_documents/etaop2010-10.pdf](https://wdr.doleta.gov/research/fulltext_documents/etaop2010-10.pdf).  
 Zaelany, Andy, Fadjri Alihar, Ngadi Ngadi, Lengga Pradipta, Sentiela Ocktaviana, Vera Barid, Fuat Kurniawan, et al. "Makalah Kebijakan: Perluasan Kepesertaan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan Sektor Informal Di Indonesia." Vol. 2018, 2019.

### **Peraturan Hukum**

Government of Japan. Employment Insurance Act. 1974.  
 Government of Malaysia, 2019, Employment Insurance System Act, 2017.  
 International Labour Office, and ILO Regional Office for Asia & the Pacific. *Konvensi (Standar Minimum) Jaminan Sosial, 1952 (No.102)*, 1952.  
 International Labour Office, and ILO Regional Office for Asia & the Pacific. *Konvensi Promosi Kesempatan Kerja dan Perlindungan terhadap Pengangguran, 1988 (No.102)*, 2008.  
 Republic of Serbia. Law on Employment and Unemployment Insurance, 2009.  
 Republik Indonesia. Undang Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, 2020  
 ———. Undang Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang  
 ———.Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja  
 ———. Peraturan Pemerintah Nomor 44 tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Kecelakaan Kerja Dan Jaminan Kematian, 2015.  
 ———. "Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Progran Jaminan Kehilangan Pekerjaan," 2021.  
 ———. Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2013 tentang Penahapan Kepesertaan Program Jaminan Sosial, 2013.  
 The People's Republic of China. Social Insurance Law of the People's Republic of China, 2010